Проблемы социального обеспечения и социальной защиты: мнение экспертов

22.07.2008

Владимир Мацкевич, Татьяна Водолажская, Агентство гуманитарных технологий



Социальное обеспечение и защита — это та часть политической и экономической жизни страны, которая наиболее понятна, очевидна и непосредственно ощущаема всеми без исключения: и политиками, и экспертами, и простыми обывателями. Результаты социальной политики напрямую отражаются на жизни каждого человека и потому кажется, что практически каждый имеет основания, чтобы оценивать, критиковать и делать предложения в этой сфере.

Эта кажущаяся простота и доступность пониманию делает сферу социального обеспечения самым популярным предметом политического торга и спекуляций. На ней делают упор в предвыборных обещаниях, за нее же критикуют конкурентов и главное — социальное обеспечение и защита являются самыми распространенными критериями сравнения разных периодов в жизни страны, оценки действий и программ правительств и правителей.

Но, несмотря на такую видимую понятность и конкретность проявлений, даже экспертный анализ чаще всего затрагивает только один или несколько взаимосвязанных сегментов этой обширной сферы. Можно отслеживать и анализировать состояние и динамику пенсионного обеспечения, социальной защиты детей или инвалидов, констатировать улучшение или ухудшение положения отдельных групп, динамику количества и размера пособий и льгот и т.д. Но за конкретностью и глубиной проработки отдельных вопросов зачастую утрачивается целостность и системность организации всей социальной сферы. А эта системная организация завязана и опирается на абстрактные и весьма далекие от обыденных размышлений и конкретных проявлений вопросы, такие как отношения гражданина и государства, сущность человека, его права, свобода и ответственность.

Рассуждая о принципах и направлениях социального обеспечения как системного элемента общественного устройства, мы должны отдавать себе отчет в том, как мы понимаем и потребности, и ответственность, и права человека. От нашего способа размышления зависит ракурс рассмотрения конкретных проявлений социального обеспечения, выделение действительных системных проблем или временных затруднений и сложностей. Представления о человеке, о его правах и зоне свободы и ответственности закладывают принципы формирования социальной политики и социальных стандартов. Будут ли они описываться и проектироваться в

экономических и материальных категориях (количество квадратных метров, коек, дорог, лампочек и т.д.) или в правовых и гуманитарных категориях (доступности, информированности и т.д.). Механизмы обеспечения социальной защиты также отличаются: либо выдача всего необходимого по установленному списку, либо обеспечение реализации потребностей в рамках имеющихся прав.

Для Беларуси сейчас характерна первая из стратегий — приоритет экономических показателей, фиксированный набор потребностей, которые должны выполняться и т.д. Проблемы гуманитарного и правового обеспечения (психологическая интеграция, преодоление маргинальности, правовое равенство и т.д.) не являются приоритетными и выступают как дополнение к «обязательной» программе социального пакета. Но, чтобы увидеть ситуацию в ее полноте, следует обсуждать проблемы сферы социального обеспечения на уровне организации всей системы.

Принципы дифференциации социального обеспечения. Прежде всего, в целях анализа, необходимо выделить категории населения, отличающиеся по степени доступности для них социальных благ.

1. Люди, которые в состоянии самостоятельно обеспечить себе необходимый комплекс социальных услуг, т.е. имеют возможность заработать необходимое количество денег и оплатить предоставляемые услуги.

2. Люди, которые не могут самостоятельно обеспечить себе тот же стандартный и общепринятый пакет социальных услуг. Это, в первую очередь, лица с ограниченными физическими или психическими возможностями (инвалиды); во-вторых, люди, чьи возможности ограничены в силу возраста (дети и старики); люди, которые представляют маргинализированные социальные меньшинства, не имеющие полноты политических и социальных прав (мигранты, лица с нетрадиционной сексуальной ориентацией и т.д.); люди с временно ограниченными социальными возможностями (беременные и кормящие матери, безработные, студенты, молодые специалисты, люди, вышедшие из мест заключения, выпускники специнтернатов, отставные военные без гражданской специальности и т.д.).

Таким образом, социальное обеспечение охватывает всех граждан. При этом социальный пакет должен подразделяться на общий (доступные для всех без исключения граждан услуги и социальные обязательства) и специализированный или специализированные услуги (для адресной помощи конкретно в том, что не может быть получено самостоятельно и на общих основаниях, в силу тех или иных ограничений).

Разделение на такие группы и соответствующие социальные пакеты задает определенные требования по организации социальной работы, в частности, требования к сбору информации о различных категориях населения в рамках второй группы, требования к обеспечению адекватности и адресности и т.д. Но главное, что выделение первой группы предполагает, — что базой социального обеспечения является создание инфраструктуры выбора социальных услуг для самостоятельного обеспечения потребностей. И только в случае ограничения возможностей непосредственно это ограничение должно и может преодолеваться специальными мерами.

Рассмотрим, какие проблемы существуют в Беларуси для реализации такого подхода к сфере социальной защиты и обеспечения.

Проблема статистики. В Беларуси до сих пор не налажена нормальная система выявления и учета групп, которые нуждаются в адресной помощи. Задача сбора статистической информации «вешается» на отделы социального обеспечения, а они могут реализовывать лишь уже имеющиеся схемы сбора информации. Проблемы же кроются в общей организации и принципах:

Плохо разработана номенклатура (список) категорий населения, нуждающихся в адресной помощи. Она осталась практически неизменной с советских времен. В результате, большое внимание уделено «льготникам» по идеологическому принципу (ветераны труда и различных войн, работники внутренних органов, спецслужб и т.д.), кроме того, достаточно хорошо разработана номенклатура для лиц с ограниченными физическими и психическими возможностями. Но в отношении людей с временным ограничением социальных возможностей и социально изолированных (безработные, мигранты, бомжи и т.д.) нет даже нормально разработанной классификации. В рамках советской статистики такие группы как, например, цыгане, живущие в брошенных деревнях, просто не подлежат учету. Для них нет соответствующих статистических категорий.

Имеющаяся статистическая информация собирается различными ведомствами, каждое из которых разрабатывает свои категории и критерии, исходя из узко поставленных задач. Межведомственная согласованность по проблемам сопоставимости статистической информации отсутствует. В результате крайне затруднено не только взаимное использование информации, но даже ее передача, не говоря уже о согласовании действий и мероприятий.

Профессиональная подготовка чиновников, которые занимаются статистикой, чаще всего ограничивается элементарными навыками контроля цифр и перевода одних форм статистических сводок и таблиц в другие. Низкая заработная плата способствует соответствующей низкой квалификации специалистов.

Практически отсутствует взаимодействие между государственными структурами по сбору и анализу статистической информации и соответствующими структурами третьего сектора. Для такого сотрудничества нет ни организационных форм, которые позволили бы учитывать и соотносить информацию третьего сектора с государственной отчетностью, ни воли и желания разворачивать такое сотрудничество.

В целом слабо разработанную и плохо дифференцированную систему статистических показателей дополняет подгонка имеющихся цифр под идеологические установки и потребности лоббирующих ведомств. Необходимость обосновывать конъюнктурные решения нуждами народа требует приведения «объективной картины» в соответствие с принимаемыми решениями.

Существуют территориальные, инфраструктурные и социальные ограничения и трудности в самой процедуре сбора необходимой информации. До некоторых сельских районов просто сложно добраться, поэтому данные по ним собираются «примерные». Еще более сложным является получение достоверной информации о социально-изолированных группах.

Отделы социального обеспечения не могут решить описанные проблемы, а, пользуясь имеющимися схемами и способами работы, они не справляются с задачей сбора необходимой информации.

Проблема информированности тех, кто может претендовать на получение социальной помощи. Несмотря на актуальность и популярность темы социального обеспечения в риторике руководителей разных уровней, круг освещаемых вопросов в действительности крайне узок. Чаще

речь идет об оценке социальной политики, тогда как простому информированию о правах на социальное обеспечение уделяется мало внимания. Есть небольшой круг вопросов социального обеспечения, которые освещаются если и не очень глубоко, то, по крайней мере, достаточно регулярно — это, прежде всего, пенсии и пособия на детей. Однако большой спектр вопросов, особенно по поводу стандартного пакета социального обеспечения, остается практически закрытым для тех, кто должен им пользоваться. Это касается, например, различных аспектов обеспечения и защиты, касающихся бесплатной медицинской помощи и прав пациента (выбор доктора, возможность обжалования врачебных решений, право на обращение в суд и т.д.) или бесплатной юридической помощи.

В рамках этой проблемы, с одной стороны, зачастую информация о правах, гарантированных на государственном уровне, закрывается на уровне тех служб, которые призваны их реализовывать. С другой стороны, очевиден недостаток технического и профессионального обеспечения социальных служб по информированию населения, распространения информации о себе и об оказываемых услугах. Здесь просто недостает квалификации и возможностей в распространении информации, поскольку такая работа требует специальных разработок в области рекламы, PR и специальной организации таких мероприятий. Но это не входит в компетенцию сотрудников социальных служб и должным образом не включено в организационную структуру. В результате те, кто хочет реализовать свои права на социальную защиту или получить положенную адресную помощь, должны проявить инициативу и активность (сопровождаемую нередко упорством и настойчивостью) в добыче информации о своих гарантированных правах и возможностях.

Проблема доступности социальных услуг и льгот. Даже имеющиеся гарантированные права на социальную защиту далеко не всегда могут быть реализованы. Доступность социального обеспечения ограничивается рядом затруднений:

Социальные службы испытывают постоянный дефицит персонала, необходимого для удовлетворения потребностей в социальной защите. Низкая зарплата социальных работников при достаточно напряженном труде приводит к тому, что квалифицированный персонал уходит из государственных служб. Там остаются люди с низкой квалификацией, чаще всего рассматривающие это место как временное. В итоге кадровый состав социальных служб не соответствуют запросам населения, как с точки зрения численности, так и по квалификации, что также ограничивает доступность социальной защиты.

Нормативная база, которая регулирует оказание социальных услуг, настолько усложнена и запутана, что в ней не могут разобраться не только нуждающиеся в социальной помощи, но и сами социальные работники. Они не всегда адекватно понимают собственные обязанности и возможности.

Разделение труда и распределение обязанностей в рамках оказания социальных услуг строится исходя из обеспечения удобства контроля и отчетности перед начальством, а не удобства получения услуги клиентом. Такое распределение обязанностей и полномочий между чиновниками и служащими социальных служб делает невозможным нахождение конкретного человека, отвечающего за весь процесс оказания помощи или услуги. Введение принципа «одного окна», который был призван урегулировать этот вопрос, не решило проблемы. Реорганизация коснулась не самого процесса оказания услуг, а лишь внешней стороны «общения с клиентом». И хотя человек общается только с одним из чиновников, но решение проблемы по-прежнему распределено, так что персональной ответственности конкретный чиновник по-прежнему не несет.

Сфера социального обеспечения по-прежнему рассматривается как распределительная, где государство одаривает граждан своей защитой. И именно государство решает и предоставляет спектр (чаще всего крайне узкий) путей решения социальных проблем. Полностью отсутствуют клиенто-ориентированные технологии и способы работы социальных служб. Их клиенты — это объект получения заданного пакета услуг, но не те, кому предоставляется инфраструктура и возможности для самостоятельного решения проблем. Тем самым поддерживаются патерналистские отношения с государством и зависимость от него. Те, кто ищет собственные пути в использовании имеющихся прав и возможностей, рассматриваются государственными чиновниками чуть ли не как мошенники. Так, например, негосударственные организации инвалидов, выходящие на самообеспечение, вызывают недоверие и особое пристрастное отношение со стороны государственных органов.

Полностью отсутствует согласование и координация действий между государственными социальными службами и структурами третьего сектора (НГО, социально-ориентированным бизнесом). Несмотря на ограниченность собственных ресурсов в сфере социального обеспечения, возможности негосударственных структур не принимаются в расчет. Более того, они зачастую подвергаются прессингу. Так, предоставление льгот объединениям и предприятиям, где работают инвалиды, осуществляется по закрытому перечню организаций (см., например, вопросы компенсации нанимателям затрат на приобретение специализированного оборудования для создания рабочих мест и трудоустройства на них инвалидов, предусмотренные Государственной программой содействия занятости населения Республики Беларусь на 2008 год). В него входят преимущественно те объединения, которые созданы и существуют при государственной поддержке. Самоорганизация в этом вопросе не поддерживается. Кроме того, этот перечень зафиксирован в законе, т.е. практически не подлежит пересмотру. В результате деятельность социально ориентированных объединений не только не включена в общенациональные программы по социальному обеспечению, но и тормозится различными разбирательствами, а порой и борьбой с государством за свое выживание.

Проблема адекватности социальных услуг потребностям. Здесь в первую очередь встает вопрос возможности конвертации предоставляемых льгот из натуральной (услуги) в денежную форму выражения. Существующая система социального обеспечения не предполагает собственности человека на получаемую льготу, он не волен распоряжаться формой ее получения. Так, по государственному бюджету и Конституции каждому ребенку гарантирована определенная сумма на образование. В Европе аналогичная сумма привязана к личности ребенка, и она перечисляется в школу, где он получает образование. Если предлагаемая государственная школа не устраивает родителей и ребенок учится в частной школе, то сумма перечисляется на ее счет. В Беларуси эти деньги перечисляются только в государственные учреждения образования. В итоге за обучение в частной школе семья ребенка платит полностью, а не доплачивает разницу. Стоимость такого образования очень высока. Фактически это означает ограничение в обеспечении прав ребенка, поскольку уровень его потребностей задается изначально. Если же потребности не соответствуют предложенным формам удовлетворения, то прав на социальное обеспечение нет.

Те же проблемы существуют и в области бесплатной медицины, и в обеспечении лекарствами и инвалидными колясками, автомобилями для людей с ограниченными физическими возможностями. Либо льгота предоставляется в стандартной форме, либо не предоставляется вовсе. Никакого выбора варианта удовлетворения потребностей не предусматривается.

Другой аспект проблемы адекватности связан с возможностью использования предоставляемых льгот. Наиболее очевидно это можно наблюдать на примере с бесплатным проездом для инвалидов. Поскольку вся инфраструктура не приспособлена для передвижения инвалидов, то и бесплатный проезд становится виртуальной льготой, которой невозможно воспользоваться. При этом возможности конвертации такой льготы в другие формы не существует.

Проблема коррупции. При отсутствии развитой системы информирования населения о социальных услугах, при низкой функциональной грамотности населения, в сфере распределения социальных услуг создается благоприятная почва для коррупции. Наиболее затронутой коррупцией сферой является сфера льготных кредитов на жилье (строительство и покупку), в результате чего эти услуги оказываются недоступными для большинства населения из той группы, для которой они предназначены. С другой стороны, этими услугами пользуются те, кто может документально симулировать свое право на получение льготных кредитов. То же самое относится к практике выделения земельных участков, распределения дачных участков и т.п.

В последние годы актуальной проблема коррупции была в практике поступления в высшие учебные заведения. Сосуществование платного и бесплатного высшего образования провоцирует коррупцию при поступлении в вузы. Государственными органами были разработаны и реализованы специальные программы по предотвращению этого негативного явления. Например, введение тестирования позволило свести к минимуму субъективизм преподавателей. При этом осталась возможность манипулирования с количеством бесплатных мест, оставленных на усмотрение вузов и с определением проходного балла. Вузовская комиссия может предоставить возможность бесплатного обучения отельным студентам, при наличии свободных мест в бесплатных группах. Эти места и становятся предметом коррупционных действий. В итоге право на обеспечение образованием по-прежнему не может быть полностью реализовано.

Проблема огосударствления всей сферы социальных услуг. Несмотря на нехватку средств, квалификации и других ресурсов, государство не только не стремится подключать к социальному обеспечению общественные объединения, но и выдавливает их всеми возможными способами. Все социальные программы, реализуемые в рамках общественных объединений, не попадают ни в статистику, ни в планирование будущих действий. Единственным механизмом взаимодействия является перехват инициатив и результатов и вытеснение негосударственных объединений. То же самое происходит в рамках международных программ по социальной защите. Место общественных объединений занимают либо государственные службы, либо так называемые государственные общественные объединения.

Решение рассмотренных выше проблем требует кардинального пересмотра способов и форм предоставления социальных услуг и обеспечения социальной защиты. Возможность для таких изменений зависит, как ни странно, не столько от экономических и материальных условий, сколько от наших представлений о человеке и его потребностях. Смена патерналистского принципа оказания социальных услуг на принцип создания соответствующей инфраструктуры самостоятельного удовлетворения потребностей возможна только при инверсии существующих отношений «человек-государство». И здесь в первую очередь встает задача разработки и трансляции новых представлений о социальных стандартах, качестве и образе жизни людей. Это работа для ученых, философов, в широком смысле — интеллектуалов. И не в последнюю очередь это работа по подготовке новых кадров для системы социальной защиты и обслуживания, без которых задача её реформирования вряд ли станет возможной.

В Конституции Республика Беларусь называется социальным государством. В определенном смысле это соответствует реальности. Большая часть населения Беларуси только потому может пользоваться социальными услугами и реализовать свои возможности, что весь пакет этих услуг предоставляется исключительно государством, и все социальные возможности контролируются государством. Но современное беларуское государство неэффективно. Оно не может реализовать все социальные программы, которые декларирует и не создает условий для самостоятельного решения гражданами социальных проблем. Поэтому социальные стандарты в Беларуси сильно занижены